

مدیریت ایمنی و بحران شهری در شهرداری ها

محمود علامی نژاد

رئیس ایستگاه سازمان آتش نشانی و خدمات ایمنی، سازمان آتش نشانی و خدمات ایمنی لار، شهرداری لار، شهرستان لار، ایران

سعید منشی

رئیس سازمان آتش نشانی و خدمات ایمنی، سازمان آتش نشانی و خدمات ایمنی لار، شهرداری لار، شهرستان لار، ایران

چکیده

پیوستن شهرها به مجموعه شهرهای پایدار، از اساسی ترین فعالیت هایی است که در صدر اهداف کلان شهرداری های جهان قرار دارد. یکی از ابزارهای تحقق توسعه پایدار شهری، سیستم مدیریت ایمنی و بحران شهری است. سیستم مدیریت ایمنی، جز جدایی ناپذیر مدیریت سازمان ها بویژه شهرداری ها و دخیل در تمام برنامه ریزی ها، سیاست گذاری ها و تصمیم گیری ها است. این سیستم منسجم ضمن حفاظت از محیط زیست باعث جلوگیری از تأثیرات منفی فعالیت های خدمات شهری روی شهروندان و محیط شهری می شود. بخشی از منافع حاصل از پیاده سازی سیستم مدیریت ایمنی و بحران شهری در شهرداری ها شامل موارد: شناسایی، کنترل و کاهش آلاینده های ورودی به هوای مناطق شهری، شناسایی، کنترل و کاهش آلاینده های صوتی و کنترل و کاهش آلودگی و فرسایش خاک، کاهش تولید و تصفیه فاضلاب، کاهش و مدیریت مواد زائد جامع در مناطق تحت پوشش، صیانت از شهروندان و نیروی کار شاغل در شهرداری، پیشگیری و کاهش حوادث ناشی از فعالیت های شهرداری و پیمانکاران تحت پوشش و ایجاد بستری مناسب جهت توسعه پایدار می گردد.

واژگان کلیدی: مدیریت ایمنی، بحران شهری، توسعه پایدار، محیط زیست، شهرداری



مقدمه

یکی از موارد مدیریت شهری مدیریت ایمنی و بحران می باشد که شامل: مرحله پیش از بحران، مرحله آغاز بحران، مرحله حین بحران به مرحله پس از بحران می شود. پراکنش شهرها در نقاط آسیب پذیر، عدم رعایت قوانین و ضوابط فنی و مهندسی در دهه های گذشته، بافت کهنه و فرسوده اغلب شهرها، وجود ساختمانها و ابنیه های کم دوام و وجود جریانهای سیلابی در برخی شهرها از جمله معضلات مهمی است که در صورت وقوع بحران هایی نظیر زلزله و سیل، دامنه آن را تشدید و عمق و وسعت فاجعه را نیز مضاعف می کنند. متخصصین امر بر این باورند که نقش شهرداری ها به عنوان یک نهاد عمومی در مدیریت بحران یک نقش و مسئولیت محوری است و هماهنگ کننده سایر سازمان ها و عوامل دخیل در مدیریت ایمنی و بحران شهری می باشد. لذا با سازماندهی، تدوین برنامه های منسجم و عملیاتی نمودن آنها در شهر می توان نظام پویای مدیریت ایمنی و بحران شهری را پی ریزی نمود تا از این طریق بتوان دامنه بحران را در هنگام وقوع و پس از وقوع کاهش داد (رهنما و همکاران، ۱۳۹۲).

لذا می توان گفت که مهم ترین راه حل کاهش آسیب پذیری و ایمن سازی شهرها در برابر بلایای طبیعی، ایجاد ستادهای مدیریت بحران شهری و سازماندهی و هماهنگی سازمان های مسئول امر مدیریت بحران می باشد (صالحی، ۱۳۸۳) و در این میان نقش شهرداری ها در سطح محلی بسیار حایز اهمیت است. علیرغم تدوین قوانین و مقررات کلان بویژه در سال های اخیر نظیر، چشم انداز ایران در سال ۱۴۰۴ مصوبات و سیاست گذاری های کلان مجمع تشخیص مصلحت نظام، قانون برنامه چهارم و پنجم توسعه کشور و سایر ضوابط و دستورالعمل های دولتی در زمینه ایمن سازی و مقاوم سازی، متأسفانه بدلیل عدم شکل گیری ساختارهای مربوطه در سطح محلی، وقوع هر نوع بحرانی شهرهای کشور را با مشکلات و تهدید های ناگواری مواجه می سازد. به موازات پیشگیریها و پیش بینی های پایه و اولیه، تدوین اصول و راهکارهای مدیریت ایمنی و بحران در نقاط شهری امری ضروری است. هرچند که مدیریت بحران یک مجموعه منسجم از سازمان های دولتی و نهادهای مردمی است، لیکن پیشگامی مدیریت شهری در مدیریت ایمنی و بحران حائز اهمیت می باشد. نقش شهرداری ها به عنوان یک نهاد عمومی در مدیریت ایمنی و بحران یک نقش و مسئولیت محوری است و هماهنگ کننده سایر سازمان ها و عوامل دخیل در مدیریت ایمنی و بحران شهری می باشد (مرکز مطالعات و خدمات تخصصی شهری و روستایی، ۱۳۸۵).

حال این سوال مطرح می شود که جایگاه و نقش شهرداری ها در در چرخه مدیریت ایمنی و بحران های شهری چیست؟ این سازمان بیشتر در کدام مرحله از چرخه مدیریت ایمنی و بحران شهری نقش دارد؟ برای حضور موثر و فعال با چه چالش ها و تنگنانهایی مواجه است؟

مدیریت ایمنی

ایمنی در محیط کار که از مسئولیت های مهم یک سازمان می باشد، از گذشته های بسیار دور جزء مباحث مورد توجه بوده است. در عصر جدید مدیران در سطوح مختلف، نقش اساسی را در حفظ اصول و موازین ایمنی ایفا می کنند و در سازمان های مربوطه روش های صحیح را برای حفظ آن برقرار می نمایند. مسئولیت مدیران در زمینه ایمنی ابتدا در برنامه ریزی ها و تصمیم گیری ها مورد توجه قرار می گیرد و سپس در تشویق و ترغیب و ارائه طریق به رعایت موازین منجر می گردد و نهایتاً تسهیل در اقدامات اجرایی براساس اولویت های ایمنی و نظارت لازم بر اجرای روش های پیش بینی شده در سازمان توسط یک مکانیزم منطبق با نیازها را فراهم آورده و پیگیری می نماید.

بیشتر مشکلات ناشی از عدم رعایت موازین ایمنی به لحاظ بی تفاوتی مدیران و مسئولان رده بالای مؤسسات بوده است. براساس نظریه اساتید علم ایمنی، مسئولیت مدیریت در هر سطح نسبت به امور ایمنی بر چند اصل مبتنی می باشد که عبارتند از:

۱. مسئولیت رهبری و مدیریت امور

۲. مسئولیت اجتماعی

۳. مسئولیت حقوقی

۴. مسئولیت اخلاقی و انسانی

ضمناً براساس اطلاعات جدید، تهیه برنامه ایمنی و حفاظت فنی مستلزم توجه به نکات زیر (معروف به E۳) است تا نتایج مطلوب از آن حاصل شود:

۱. جنبه های فنی و مهندسی^۱: منظور شناخت عوامل مادی ایجاد حوادث و اجرای تدابیر پیشگیری از آنهاست.
۲. آموزش پرسنل^۲: لازم است که کارکنان با اصول ایمنی و حفاظت فنی در کار خود دقیقاً آشنا شوند و طرز کار صحیح با ماشین ها، مواد و ابزارهای مورد استفاده را بیاموزند و بتوانند تدابیر و وسایل ایمنی و حفاظت فنی و انفرادی را در عمل به خوبی به کار گیرند.
۳. اجرای اصول و مقررات ایمنی^۳: باید تدابیر حفاظتی با قاطعیت و شدت عمل در محیط کار پیگیری و نظارت شده و از کارکنان خواسته شود که دقیقاً آنها را به مورد عمل و اجرا گذارند و با افراد خاطی که در اجرای آنان سهل انگاری می کنند برخورد شدید و قاطعانه به عمل آید (روحانی سروستانی، ۱۳۸۶).

ارزیابی ایمنی

ارزیابی ایمنی نیاز به یک روش سیستماتیک دارد. ارزیابی کامل یک سیستم را به هفت مرحله کلی به شرح ذیل تقسیم بندی کرده اند (عامری، ۱۳۸۴):

مرحله اول: فراهم آوردن و یا توسعه اطلاعات کامل از سیستم و بررسی و ارزیابی محیطی را که این سیستم می خواهد در آن به کار گرفته شود. در این مرحله باید دستورالعمل های حالت عادی و پیشامدهای احتمالی و دیگر حالات غیر نرمالی که ممکن است پیش بیاید مشخص شده باشد.

مرحله دوم: شناسایی خطرات. مرحله شناسایی خطر شامل شناسایی همه منابع و خرابی های سیستم می باشد که بستگی به ماهیت و اندازه سیستم مورد بحث دارد و شامل موارد زیر می شود:

۱. تجهیزات سخت افزاری و نرم افزاری
۲. محیط کاری
۳. کاربران
۴. ارتباط انسان با ماشین
۵. دستورالعمل های عملیاتی
۶. دستورالعمل های تعمیر و نگهداری
۷. سرویس های خارجی

مرحله سوم: تخمین میزان و شدت نتایج بروز خطر

مرحله چهارم: تخمین احتمال وقوع خطر

مرحله پنجم: ارزیابی ریسک

مرحله ششم: کاهش میزان ریسک. از جمله کارهایی که می توان توسط آن ریسک را کاهش داد می توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. بازنگری در طراحی سیستم

¹. Engineering

². Education

³. Enforcement



۲. اصلاح کردن دستورالعمل های اجرایی سیستم

۳. ایجاد تغییر در ساختار کارکنان

۴. آموزش پرسنل برای آشنایی کامل با خطرات سیستم

مرحله هفتم: مستندسازی. هدف از مستندسازی ارزیابی ایمنی، به وجود آوردن یک فایل دائمی از نتایج ارزیابی ایمنی و همچنین استدلال ها و نتایجی است که ثابت می کند که ریسک های مورد نظر در مورد یک سیستم ویژه یا ایجاد تغییرات در آن سیستم بدون هرگونه خطر و قابل کنترل بوده است و می توان آنها را تا یک سطح قابل قبول پایین آورد.

آثار و خصوصیات بحران:

به طور کلی اثرات و خصوصیات بحران را می توان در سه بخش سطح جهانی، سطح ملی و مدیریت عملی بحران طبقه بندی نمود (داودی آزاد و همکاران، ۱۳۹۲):

۱- سطح جهانی:

تا زمانی که پیشگیری های لازم و ضروری در مورد بروز بحرانها و کاهش اثرات مخرب آنها در سطح جهانی به حد متعارف و قابل قبولی نرسد اثرات ناشی از بحرانها کماکان زندگی بشر و جوامع را تحت الشعاع قرار خواهد داد. جامعه بشری در حال حاضر با مشکلات و مسائل جدی زیست محیطی روبرو است و به همین دلیل نیز کاهش اثرات مخرب ناشی از بحرانها باید مورد توجه خاص قرار گیرد. پایداری سیستم های سیاسی اقتصادی و اجتماعی در دنیا به طور محسوسی با شکاف موجود بین کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه ارتباط داشته و لذا توجه به کاهش اثرات مخرب ناشی از بحرانهای مختلف در کشورهای در حال عامل مهم و اساسی در برطرف کردن این شکاف و در نتیجه پایداری سیستم جهانی خواهد داشت.

۲- سطح ملی

اثرات کلی بحران بطور معمول به دو صورت زیر نمایان میگردد: از دست رفتن دارایی های موجود ملی به صورت های مختلف تخصیص منابع و عزم ملی جهت بهبودی و بازسازی اوضاع و شرایط پس از بحران در واقع کشورها نیاز مبرمی جهت تهیه و تنظیم طرح جامع مدیریت بحران در چهار چوب کلی سیستم مدیریت بحران به منظور مقابله با هر هر گونه خطرات ناشی از بحرانهای مختلف را دارند. طبیعی است که طرح جامع مدیریت بحران در صورتی بهینه و کارآمد است که نه تنها کلیه جوانب و موارد مربوط به چرخه تعریف شده مدیریت بحران را در بر داشته باشد بلکه شامل نوعی هماهنگی و توازن در بین بخشهای مختلف چرخه مدیریت بحران (پیشگیری، کاهش اثرات، آمادگی، امداد رسانی، بهبود، بازسازی) نیز باشد.

۳- مدیریت عملی بحران:

این مدیریت در مجموع به بررسی منابع موجود و نیازهای واقعی اجرای مدیریت در شرایط بحرانی و در سطوح مختلف دولت پرداخته و با توجه به محدودیت منابع و همچنین به منظور جلوگیری از تشکیلات و سازماندهی اضافی بهترین راه حل های ممکن را ارائه می نماید. در این مرحله باید مراتبی مانند احتمال وقوع بحران و خطرات ناشی از آن، منابع موجود: نیازهای سازمانی و آموزش و پژوهش مورد بررسی قرار گیرند.

مدیریت بحران شهری

مدیریت بحران مجموعه فعالیت های اجرایی و تصمیم گیری های مدیریتی و سیاسی وابسته به مراحل مختلف و کلیه سطوح بحران، در جهت نجات، کاهش ضایعات و خسارات، جلوگیری از وقفه زندگی، حفظ محیط زیست و بالاخره ترمیم و بازسازی خرابی ها (فoster^۴، ۱۹۸۰).

⁴. Foster

همچنین به مجموعه ای از مهارت ها و یا فرایند تحقیقی گفته می شود که در هنگام وقوع مخاطرات غیر متعارف و یا وضعیت مشکل به کار گرفته می شوند (لانگمن^۵، ۲۰۰۳).

همچنین در تعریف دیگر مدیریت بحران به معنای سوق دادن هدفمند جریان پیشرفت امور به روایی قابل کنترل و انتظار بازگشت امور در اسرع وقت به شرایط قبل از بحران است (محمودزاده ۱۳۹۰).

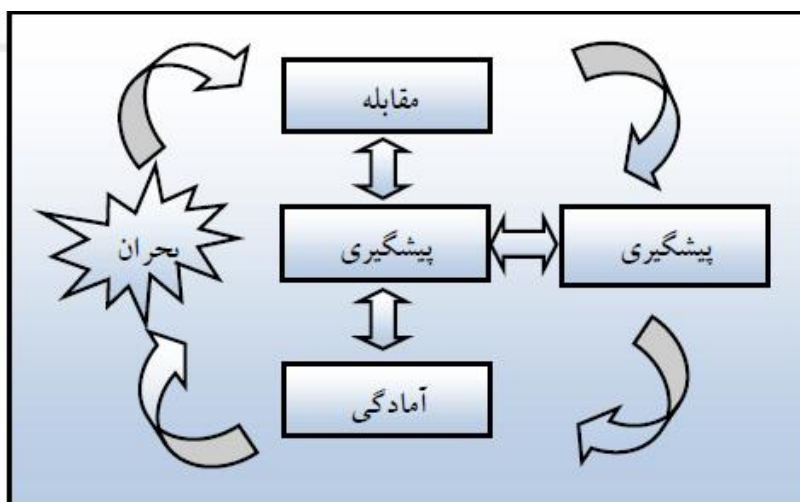
بنابراین یکی از مهم ترین وظایف مدیریت بحران، کاهش آثار سوء بحران، آمادگی و بهبود اوضاع پس از وقوع بحران است (راتین^۶، ۱۹۹۰).

به طور کلی عوامل اصلی تشکیل دهنده مدیریت بحران را می توان در چهار بخش زیر مورد بررسی قرارداد (اونلو^۷ و همکاران، ۲۰۱۰؛ کیزیلا^۸، ۲۰۰۸؛ کومبز^۹، ۲۰۰۷):

۱. ساختار
۲. برنامه ریزی
۳. اطلاعات
۴. مشارکت

چرخه اساسی مدیریت بحران

عناصر اساسی سیاستگذاری و برنامه ریزی مدیریت بحران را تشکیل می دهد. هر یک از بخش های چرخه مدیریت بحران، باید به طور کامل مورد بررسی قرار گرفته و با توجه به اولویت بندی مورد نظر، در سیاست گذاری مد نظر قرار گیرد (تاج بخش و همکاران، ۱۳۹۰).



شکل ۱- چرخه سیستم مدیریت جامع بحران (تاج بخش و همکاران، ۱۳۹۰)

مطابق طرح جامع مدیریت بحران چهار مرحله اصلی مدیریت بحران عبارتند از:

۱. آمادگی در برابر خطر

⁵. Langman

⁶. Rattien

⁷. Unlu

⁸. Kizilay

⁹. Coombs



۲. واکنش به هنگام وقوع

۳. بازسازی خسارت ها

۴. کاهش اثر حادثه

این فرایند به هنگام بروز فاجعه به صورت یک مجموعه به اجرا در می آید (منصوری، ۱۳۸۹).

جایگاه شهرداری ها در مدیریت بحران

بر اساس قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۳۶ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن، مسئولیت امور شهری از جمله خدمات ایمنی، عمران شهری، حمل و نقل شهری، مدیریت پسماند، تدفین اجساد و ... بر عهده شهرداری ها می باشد که همواره در شرایط عادی خدمات مطلوب در شهرها را به شهروندان ارائه می نماید (آیین نامه ستاد پیشگیری و مدیریت بحران، ۱۳۸۳). از جمله اقدامات شهرداری ها در مدیریت بحران می توان به برنامه ریزی و نظارت بر ساخت و سازهای استاندارد و ایمن، تهیه و اجرای برنامه های پیشگیری از حوادث، مطالعه و شناسایی مناطق و مراکز مخاطره آمیز و اقدام در جهت رفع آن، تهیه امکانات، تجهیزات و ملزومات مورد نیاز جهت مقابله با حوادث، شناسایی و مشخص نمودن مناطق امن جهت اسکان موقت آسیب دیدگان در حوادث، آموزش شهروندان جهت خود امدادی و پیشگیری از حوادث، تهیه برنامه های مقابله و غیره اشاره نمود (رهنما و همکاران، ۱۳۹۲).

مدیریت بحران در شهرداری های

در بحث مدیریت شهری، شهر مانند تمام سیستم ها مجموعه ای از اجزاست که با هم در حال تعامل هستند. اگر این اجزاء دچار مشکل شوند بر تعاملات اجزاء و در کل سیستم تاثیر می گذارند. شهر از خرده سیستم های اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و ... تشکیل شده است که وضعیت هر کدام بر وضعیت سایر اجزاء در نهایت بر کل سیستم که همان شهر است تاثیر می گذارد. به طور کلی می توان شهر را موجود زنده ای تصور کرد که باید برای ادامه حیات و سلامتی آن برنامه هایی وجود داشته باشد که مانع بروز بحران یا حداقل کنترل بحران شود. در ضمن شهر نیز مانند هر سیستم دیگر همچون سازمانها نیاز به مدیریت به معنای هماهنگی دارد. از آنجا که شهر را مدیران شهری مدیریت می کنند این مدیران در زمان بروز بحران باید بتوانند آن را مدیریت نمایند. پس در هنگام بروز بحران ها مسئولیت مستقیم کنترل آنها بر عهده مدیران شهری است. مدیریت شهری و هر مدیریت دیگر سعی دارد تا بحران ها کاهش یابد که البته اگر هوشمندانه با مسائل برخورد شود شاید اصلا بحرانی پیش نیاید. اصولا بحران ها زمانی به وجود می آید که مدیریت در طول یک مدت مسایل کوچک و قابل حل را ندیده است و یا سعی در تغییر مسائل داشته است و این موضوع باعث شده تا مسائل حاد شده و در نهایت به صورت توده ای از مشکلات و مسائلی که به سختی قابل حل هستند و به آن بحران می گویند به وجود آید (دفتر مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران، ۱۳۷۱).

ارتباط مدیریت شهری و مدیریت بحران را می توان از دو دیدگاه کلان و خرد نگریست: در دیدگاه کلان باید دید که حاکمیت یعنی وزارت کشور و دولت چه نقشی را برای حکومت های محلی با شهرداری ها در مدیریت بحران قائل شده اند. به تازگی تجربه ای جدید در این زمینه در شهرداری تهران شکل گرفته که حاکمیت نقش خود را در مدیریت بحران به شهرداری واگذار کرده است؛ یعنی شهرداری تهران، خود راسا رییس ستاد مدیریت بحران شهر تهران است و شهرداران مناطق هر کدام در منطقه خود همین نقش را ایفا می کنند. این امر می تواند تحولات مهمی در مدیریت بحران شهری ایجاد کند. دیدگاه دوم در مدیریت بحران شهری، نگاه به سطح محلی دارد که بستگی به توجه شهرداری ها در این زمینه دارد؛ هر چند حاکمیت نیز می تواند در این زمینه به آنها کمک کند. در سطح محلی مهم ترین سیاستی که شهرداری ها برای مقابله بحران ها در پیش می گیرند، تجهیز آتش نشانی ها و سازمان های اورژانس است. می توان گفت که مدیریت شهری از دو طریق می تواند در مقوله مدیریت بحران دخالت کند، طریقه ی اول اختیاری است که بر طبق قانون به شهرداری داده شده است که به خدمات رسانی



به شهروندان برای مقابله با سوانح در شهرها پردازد (نقش قانونی)؛ و طریقه دوم نظارت و کنترل قانونی است که شهرداریها می‌توانند بر ساخت و سازهای شهری داشته باشند (نقش مدیریتی).

از طرفی براساس قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور و آیین‌نامه اجرایی آن (مصوب آذر ماه ۱۳۸۸)، ۱۴ کارگروه ملی، استانی و شهرستانی با مسئولیت سازمانها و ارگان‌های مختلف پیش‌بینی و بر اساس آیین‌نامه اجرایی همین مصوبه قانونی، مسئولیت بیمه، بازسازی و بازتوانی، تأمین و توزیع ماشین‌آلات، آواربرداری ساختمانها، آتش - نشانی، مواد خطرناک، انتقال و تدفین متوفیان، به وزارت کشور و ریاست معاون هماهنگی امور عمرانی و رئیس سازمان شهرداریها و دهیاریهای کشور واگذار شده است.

با توجه به نقش مهم شهرداری درباره مدیریت شهری و با مروری بر جایگاه سازمانها و دستگاه‌های اجرایی دیگر متولی و دخیل در امر مدیریت بحران شهری در کشورهای پیشرفته، مشاهده می‌شود که شهرداری و سازمانها و واحدهای تابعه آن با توجه به پتانسیل موجود، نقش ویژه و اساسی در این باره می‌توانند داشته باشند.

برنامه ریزی و نظارت بر ساخت و سازهای استاندارد و ایمن، تهیه و اجرای برنامه‌های پیشگیری از حوادث، مطالعه و شناسایی مناطق و مراکز مخاطره آمیز و اقدام در جهت رفع آن، تهیه امکانات، تجهیزات و ملزومات مورد نیاز جهت مقابله با حوادث، شناسایی و مشخص کردن مناطق امن جهت اسکان موقت آسیب دیدگان در حوادث، آموزش شهروندان جهت خود امدادی و پیشگیری از حوادث، تهیه برنامه‌های مقابله از جمله مسئولیت‌هایی بوده که شهرداری می‌تواند بر اساس توان موثر خود نسبت به آن برنامه ریزی و اقدام کند.

با توجه به موارد ذکر شده و بر اساس ماده ۱۳۷ برنامه چهارم توسعه مبنی بر ایجاد مدیریت واحد شهری و تداوم پیگیری در اجرای آن در قانون برنامه پنجم توسعه کشور، مشخص کردن نقش و وظایف شهرداریها بصورت قانونی و تخصیص اعتبار جهت انجام اقدامات مورد نیاز در ۵ مرحله مدیریت بحران نظیر آمادگی، پیشگیری، کاهش اثرات، مقابله و بازسازی و بازتوانی موجب قانونمند بودن وظایف و مسئولیت‌ها شده و شهرداریها با مسئولیت‌پذیری قانونمند به منظور ایجاد ساختار و تشکیلات مشخصی جهت مقابله با شرایط اضطراری و مدیریت بحران در شهرها اقدام خواهند کرد. در این صورت است که هماهنگی بین نیروهای دخیل در مدیریت بحران و استفاده از توان و پتانسیل موجود در معاونت‌ها و سازمانها و واحدهای تابعه شهرداری و سایر دستگاههای اجرایی خدمت رسان در شهرها، با استفاده مفید از منابع جهت ارائه خدمات مناسب به شهروندان در مراحل بحران میسر خواهد شد (اکبریکی و علیپور، ۱۳۹۴).

صالحی در کتاب خود، نقش شهرداریها در چرخه مدیریت (بحران پیش از بحران، حین بحران و پس از بحران) را به ۵ بخش تقسیم می‌کند:

۱. نقش نظارتی: در قانون شهرداریها، یکی از مهمترین نقشها و عملکردهایی که برای شهرداریها پیش‌بینی شده است، نقش نظارتی است. براساس ماده ۱۰۰ قانون شهرداریها مصوب ۱۳۳۴، شهرداریها می‌توانند در هنگام صدور پروانه ساختمانی و نیز در طول اجرای عملیات ساختمانی و یا حداکثر در زمان صدور پایان کار، با توجه به ضوابط و معیارهای شهرسازی و فنی، از احداث ساختمان‌های در مکان‌های خطرناک و یا با سازه‌های ضعیف جلوگیری نمایند.
۲. عملیات عمرانی: شهرداریها موظف به اجرای صحیح و ایمن پروژه‌های عمرانی هستند.
۳. تهیه برنامه‌های عملیاتی در شرایط اضطراری
۴. آمادگی عملیاتی: شهرداریها و واحدهای تابعه آنها بخصوص آتش‌نشانی‌ها همواره می‌بایست در قالب ستادهای هماهنگی با سایر دستگاه‌ها از حیث نیروی انسانی کارآمد و نیز تجهیزات برای انجام عملیات در مقاطع و شرایط اضطراری و واکنش در برابر بحران‌ها و حوادث طبیعی غیرمترقبه ظرفیت‌سازی شده باشند، به نحوی که با برگزاری مانورهای دوره‌ای مانع این غافل‌گیری در برابر اینگونه حوادث گردند.
۵. مشارکت موثر و فعال در بازسازی خرابی‌های احتمالی شهر پس از حوادث طبیعی غیرمترقبه (صالحی، ۱۳۹۱).

نظام طبقه بندی عملکردی وظایف شهرداری ها در مدیریت بحران

به طور عمومی و وظایف کلان شهرداری ها به ۳ دسته

۱. تصمیم گیری و سیاست گذاری

۲. برنامه ریزی و ساماندهی

۳. امور اجرایی و خدماتی

تقسیم می شود. این ۳ دسته وظیفه که به عنوان وظایف کلان شهرداری به آن توجه می شود، خود به وظایف خرد تقسیم می شود. جدول زیر تقسیم بندی وظایف کلان و خرد شهرداری ها را نشان می دهد:

جدول ۱- نظام طبقه بندی عملکردی وظایف شهرداری ها (کاظمیان و سعیدی رضوانی، ۱۳۸۳).

وظایف خرد	وظایف کلان	
تصمیم گیری، سیاست گذاری و هماهنگی امور شهری	تصمیم گیری و سیاست گذاری	
ضوابط و مقررات شهری		
نظارت و کنترل		
برنامه ریزی شهری	برنامه ریزی و سازماندهی	
برنامه ریزی اقتصادی و مالی		
شبکه و تاسیسات حمل و نقل شهری	عمران شهری	امور اجرایی و خدماتی
ایجاد فضاها و اماکن شهری		
زیبا سازی و بهبود محیط شهری		
زیر ساخت ها و تجهیزات شهری و مسکن		
خدمات شهری		
خدمات عمومی و اجتماعی		

بر این اساس وظایف قانونی شهرداری ها در مدیریت بحران را می توان به شرح زیر نشان داد:

جدول ۲- وظایف شهرداری ها در مدیریت بحران (اکبریکی و علیپور، ۱۳۹۴)

مستند قانونی			شرح وظایف	طبقه بندی وظایف	
تاریخ تصویب	شماره مرجع	عنوان قانونی		خرد	کلان
/۱۱/۹ ۱۳۷۱	قسمت سوم تبصره بند ج	قانون شهرداری ها	صدور گواهی عدم خلاف و انطباق ساختمان احداث شده با ضوابط فنی و شهرسازی حاکم	ضوابط و مقررات شهری	تصمیم گیری و سیاست گذاری
			صدور شناسنامه ساختمان حاوی پروانه، گواهی عدم خلاف، گواهی پایان کار و واگذاری آنها به اشخاص حقیقی و حقوقی		
			اعلام ممنوعیت احداث بنا در محدوده شهر برای یک بار و به مدت ۳ سال، پیش از تهیه و تصویب طرح جامع شهر		
/۸/۱۳ ۱۳۷۱	ماده ۱، ۲، ۳ و ۷	مصوبه شورای عالی اداری		نظارت و کنترل	
/۹/۷ ۱۳۴۷	تبصره ۱ ماده ۲۳	قانون نوسازی و عمران شهری			
/۴/۱۱ ۱۳۳۴	ماده ۱۰۰	قانون شهرداری ها	جلوگیری از عملیات ساختمانی ساختمان های بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه در محدوده و حریم شهر	برنامه ریزی شهری	برنامه ریزی و ساماندهی
/۱۲/۲۷ ۱۳۶۹	ماده ۲	آیین نامه ممیزی و تشخیص و طرز وصول عوارض	تنظیم شناسنامه برای تعیین وضعیت مقاومت ساختمان در برابر زلزله		
/۹/۷ ۱۳۴۷	ماده ۱۶	قانون نوسازی و عمران شهری	تهیه نقشه کامل برای هر یک از طرح های نوسازی و عمران و ایجاد تاسیسات شهری و توسعه و احداث و اصلاح معابر		
/۴/۱۱ ۱۳۳۴	بند ۱۷ ماده ۵۵	قانون شهرداری ها	پیشنهاد اصلاح نقشه شهر در صورت لزوم		
/۴/۱۱ ۱۳۳۴	ماده ۹۹	قانون شهرداری ها	تعیین حدود و نقشه جامع شهرسازی حریم و مقررات مربوطه		

۴/۱۱ ۱۳۳۴	ماده ۱۱۱	قانون شهرداری‌ها	تاسیس موسساتی به منظور نوسازی شهرها، خانه‌ها و محله های قدیمی شهر از طریق خریداری آنها و فروش به منظور تجدید ساختمان و یا اجرای مستقیم طرح‌های ساختمانی توسط شهرداری		
۹/۷ ۱۳۳۴۷	ماده ۲۲	قانون نوسازی و عمران شهری			
۱/۱۵ ۱۳۶۹	ماده ۱۴	آیین نامه اجرایی تبصره ۱۰ قانون برنامه اول توسعه	اقدام به ایجاد پارک‌ها، فضای سبز، ایستگاه‌های خدمات آتش نشانی، منابع آب، میدان‌ها، پارکینگ‌ها با استفاده از اراضی با کاربری خدماتی	عمران شهری	امور اجرایی و خدماتی
۴/۱۱ ۱۳۳۴	بند ۱۴ ماده ۵۵	قانون شهرداری‌ها	اتخاذ تدابیر لازم برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق		
۳/۵ ۱۳۴۸	تبصره ۲ ماده ۱	پیش‌گیری و مبارزه با خطرات سیل	پرداخت بها یا خسارت‌های ناشی از تصرف و تملک اراضی و مستحذات و ساختمان‌هایی که در مسیر مسیل و سیل برگردان و کشیدن کانال فاضلاب قراردارند.		
۷/۸ ۱۳۶۶	ماده ۱	آیین نامه شرایط واگذاری زمین با آسیب دیدگان از جریان سیل کشور	خریداری اراضی واقع در منطقه‌های سیل زده حداکثر ظرف مدت ۳ ماه		

نگاهی به وظایف شهرداریها مندرج در ماده ۵۵ قانون شهرداریها، حکایت از وظایف گوناگونی دارد که این سازمان محلی دارد. به موجب بند ۱۴ ماده ۵۵ الحاقی قانون شهرداری‌ها، وظیفه تامین ایمنی شهر و شهروندان در برابر سیل و حریق نیز از وظایف این نهاد تلقی می‌شود و با استناد به این بند قانونی و همچنین ماده ۸۴ همین قانون، شهرداری‌ها جهت پاسخگویی به این نیاز عمده، حساس و ضروری سازمان‌ها ادارات واحدهای آتش نشانی و خدمات ایمنی را ایجاد کرده‌اند و با ساخت ایستگاه‌های آتش نشانی و تجهیز آنها و گماردن گروهی به عنوان آتش نشان سعی در تحقق این وظیفه خطیر دارند (عبداللهی، ۱۳۹۱).



بررسی تطبیقی ساختار مدیریت ایمنی و بحران شهری در کشورهای ایران، آمریکا، ترکیه و ژاپن بسیاری از کشورهای توسعه یافته مانند آمریکا، ژاپن در جهت طراحی سیستمی کار آمد و پویا برای مدیریت بحران با گامهای موثری که برداشته، توانسته اند خسارات ناشی از بحران را به حداقل برسانند، اما این تدابیر در کشورهای در حال توسعه مدنظر قرار نمی گیرد و مدیریت بحران آنها به یک مدیریت واکنشی محدود شده است. البته در بعضی از این کشورها (در حال توسعه) به صورت پراکنده مانند کشور ترکیه اقداماتی در جهت طراحی یک سیستم کار آمد انجام پذیرفته است (کریستینسن^{۱۰}، ۲۰۱۱).

با توجه به مطالعات انجام شده در این زمینه، در سه کشور خارجی فوق و آنچه در خصوص مدیریت بحران در ایران مطالعه گردیده، در یک بررسی تطبیقی می توان گفت کشور ژاپن دارای یک ساختار اجرائی مدرن بر پایه کار و فعالیت بخش خصوصی، نهادهای مردمی و مردم است (مجله پیام ایمنی، ۲۰۱۱)، اما در سه کشور دیگر به خصوص ایران و آمریکا، ساختار ساختاری کاملاً دولتی می باشد و دخالت دولت در تمامی چهار مرحله چرخه مدیریت بحران وجود دارد. در ژاپن دولت نقش هماهنگ کننده دارد در حالیکه در آمریکا ابتدا ایالت وارد عمل می شود و چنانچه بحران بزرگ تر باشد دولت فدرال مستقیم وارد عمل می گردد و در ایران و ترکیه نیز ملاحظه می شود بر اساس ساختارهای موجود دولت ها نقش مداخله گرانه و اجرائی دارند چنانچه ملاحظه می کنیم که در ایران سازمان جمعیت هلال احمر بزرگ ترین و تخصصی ترین نهاد امدادی کشور است که دولتی می باشد. یا در کشور ترکیه در هر شهرستان رئیس مدیریت بحران و بلایا به طور مستقیم با فرماندار شهرستان در ارتباط است (چی^{۱۱} و همکاران، ۲۰۰۳).

اما یک نقطه مشترک در تمامی چهار کشور وجود دارد اما با شدت و ضعف و آن هم بحث آموزش است که تمامی کشور ها در سنوات اخیر به بحث آموزش توجه ویژه ای دارند و سعی دارند که آموزش را از سنین پائین اجرائی نمایند که در این قسمت نیز فرق کشور ژاپن با سه کشور دیگر در این است که در این کشور علاوه بر مردم به خصوص سنین پائین به مدیران نیز آموزش کامل داده می شود (رهنما و همکاران، ۱۳۹۲).

اقدامات شهرداری ها در جهت مدیریت ایمنی و بحران شهری

۱. مسئولیت پذیری مدیریت: در امر پیشگیری از حوادث، مدیریت هر جامعه و یا هر مؤسسه در مرحله اول باید مسئولیت ایمنی در محیط مربوطه را بپذیرد و در مسیر پیشگیری اقدامات مقتضی را معمول دارد.
۲. تقسیم مسئولیت های پیشگیری و موارد ایمنی در محیط کار: در تمام فعالیت ها تمام امور ایمنی به طور مشخص و به تفکیک به مسئولان واگذار خواهد شد و در اصل مسئولیت موارد ایمنی در هر زمینه معین می گردد.
۳. ایجاد محیط ایمن برای کار و فعالیت: با انتخاب و احداث امکانات لازم و مناسب، بازرسی محیط کار، حفظ امور ایمنی در امور تدارکاتی و اجرایی و ایجاد محیطی مناسب برای کار و فعالیت حرکت های اولیه انجام می شود و اصول اولیه ایمنی رعایت می گردد.
۴. آموزش در امور ایمنی: برنامه ریزی آموزشی جهت کلیه مسئولان و کارکنان در صورت امکان و آگاه ساختن یک جامعه و یا یک کادر پرسنلی نسبت به مسائل مربوطه و راه پیشگیری از حوادث مربوطه و راه پیشگیری از وقوع حوادث، از مسئولیت های اولیه هر سازمان و مدیریت مربوطه می باشد. اگر آموزش ایمنی به عنوان جزئی از آموزش های عمومی، تخصصی، حرفه ای، انسانی یا اجتماعی پیش بینی شود اثرات بیشتری در بر خواهد داشت. این روش آموزش چندین مشخصه مثبت در پی دارد که عبارتند از: همبستگی، تأکید و تکرار، فرهنگ ایمنی و آموزش سرپرستان.
۵. کمکهای اولیه و امداد: پیش بینی نیازهای ایمنی و کمکهای اولیه در هر فعالیت از مسئولیت های مدیریت به شمار می رود.

¹⁰. Christensen

¹¹. Chi

۶. تشکیل کمیته های ایمنی: مسئولیت کمیته های ایمنی توجه مستمر و همه جانبه به امور ایمنی در محیط کار می باشد. این کمیته ضمن جلب توجه همگان به امور ایمنی در سطح یک جامعه خود نیز در این زمینه مجری و سیاست گذار می باشد. مسئولیت چهار گانه کمیته ها به ترتیب زیر در نظر گرفته می شود:

- ✓ تشخیص فقدان و کمبودهای ایمنی کار و فعالیت ها در محیط و یا جامعه مربوطه،
- ✓ بحث و تبادل نظر درباره تدوین مقررات ایمنی مورد نیاز در یک محیط کاری و یا یک فعالیت،
- ✓ تشویق و یا اعمال نفوذ در اجرای موارد و مقررات موضوعه ایمنی توسط مدیریت، کارکنان و ...،
- ✓ اشاعه اطلاعات ایمنی محیط کار و فعالیت ها به سطوح مختلف مدیریت و کارکنان و استنتاج صحیح از اطلاعات موجود

۷. بازرسی های ایمنی: مدیریت نیز در امر تسهیل امور ایمنی و تحقیق و بازرسی با گماردن بازرسان مخصوص در ارتقای سطح کنترل و نظارت بیشتر کوشش می نماید. بدین منظور در مرحله اول بازرسان باید شرایط لازم تخصصی و انگیزه های مثبت نسبت به ارتقای کیفی و ایمنی فعالیت ها را دارا باشند.

۸. جمع آوری اطلاعات حوادث و تهیه آمار: این مسئولیت از وظایف بسیار مهم مدیریت در امور ایمنی می باشد (روحانی سروستانی، ۱۳۸۶).

نتیجه گیری و ارائه پیشنهادها

سطوح موفق و قابل قبول ایمنی تنها بعد از رویداد و پیشامد قابل ارزیابی هستند و داشتن عملکرد خوب و موفق یک سیستم در گذشته نمی تواند معیار و پشتوانه قابل اعتماد نسبت به این باشد که این سیستم دیگر عاری از حادثه خواهد بود. یک سیستم مدیریت ایمنی مؤثر باید با یک سری دستورالعمل های یکپارچه به منظورهای زیر تطبیق داده شود:

۱. شناسایی ضعف و ناکارآمدی بالقوه یک سیستم قبل از وقوع سانحه که در بروز سانحه نقش بسزایی دارد؛
 ۲. تخمین و پیشگویی از بروز احتمالی ریسکی که منجر به رخداد یک سانحه می شود؛
 ۳. به کارگیری معیارهای کاهش ریسک در مواقعی که سطح غیرقابل قبولی از ریسک نشان داده شده است.
- توجه گردد که سطح قابل قبول ریسک برای هر نوع سانحه ای یکسان تعریف نمی شود. همانطور که پیش تر نیز به آن اشاره شد، مدیریت ایمنی و بحران شهری یک امر حاکمیتی بوده، لذا وجود یک ساختار متمرکز در مدیریت ایمنی و بحران شهری یک امر ضروری بوده که با تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷ ساختار متمرکز مدیریتی مدیریت ایمنی و بحران در کشور شکل گرفته که خود می تواند نقطه عطفی در روند ساختاری مدیریت ایمنی و بحران در کشور محسوب شود. با توجه به اینکه نمود تمامی بحران ها در سطوح مختلف به سطح محلی بازمی گردد، تبیین جایگاه مدیریت شهری کشور در فرآیند مدیریت ایمنی و بحران می بایست از منظر ساختاری و قانونی مد نظر قرار گیرد. در واقع می توان گفت، موفقیت مدیریت ایمنی و بحران شهری در ایران نیازمند تعریف سطح محلی مدیریت ایمنی و بحران است تا در چارچوب آن شهرداری ها و شوراهای اسلامی با استفاده از همکاری و مشارکت مردم بتوانند اصل خودامدادی را در شهر برنامه ریزی و اجرا نمایند که این مساله خود نیازمند تعریف یک مثنی قانونی و اصلاح ساختاری است. با توجه به مطالب گفته شده می توان پیشنهادهایی به شرح زیر ارائه داد:

پیشنهادهای مرتبط با سطح ملی:

۱. افزایش نقش و اختیار شهرداری ها و مدیریت های محلی در نظام مدیریت ایمنی و بحران کشور
۲. تدوین سیاست های مدیریت ایمنی و بحران در سطوح محلی و متناسب با مخاطرات و ویژگی های محیطی



۳. اختصاص منابع مورد نیاز به منظور پیشبرد برنامه های مدیریت ایمنی و بحران در سطوح محلی و با تاکید بر مراحل پیشگیری و آمادگی

پیشنهادهای مرتبط با سطح محلی:

۱. افزایش ظرفیت های محلی به منظور مدیریت ایمنی و بحران در تمام مراحل
۲. بهبود مشارکت در سطوح محلی با هدف افزایش سرمایه های اجتماعی و همچنین کاهش در اتلاف منابع ناشی از عدم هماهنگی های بخشی و بین بخشی

منابع انتهای مقاله:

۱. اکبریکی، مینا و علیپور، شادی. (۱۳۹۴). مدیریت شهری و مدیریت بحران؛ بررسی تکوین ساختاری و قانونینقش شهرداریها در مدیریت بحران در ایران. کنفرانس بین المللی عمران، معماری و زیرساخت های شهری، تبریز، دبیرخانه دائمی کنفرانس.
۲. آیین نامه ستاد پیشگیری و مدیریت بحران. (۱۳۸۳).
۳. تاج بخش، مسعود؛ سازگار، مسعود؛ راستگار عباسعلی زاده، علیرضا؛ واعظی آشتیانی، حسین و حسینی جناب، وحید. (۱۳۹۰). لغت نامه مدیریت بحران و پدافند غیرعامل. ناشر جامعه نگر.
۴. داودی آزاد، حسین؛ نیک فطرت، مرتضی و جباری مقدم، مریم. (۱۳۹۲). امنیت و مدیریت بحران شهری. همایش ملی معماری پایدار و توسعه شهری، بوکان، شرکت سازه کویر.
۵. دفتر مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران. (۱۳۷۱).
۶. روحانی سروستانی، محمدرضا. (۱۳۸۶). مدیریت ایمنی. مجموعه مقالات چهارمین همایش ایمنی هوانوردی.
۷. رهنما، محمدرحیم؛ شورایی، رمضانعلی و حدادحسن آبادی، منیره. (۱۳۹۲). بررسی جایگاه و نقش شهرداری کلانشهرها در مدیریت بحران مطالعه موردی: شهرداری کلانشهر مشهد. پنجمین کنفرانس برنامه ریزی و مدیریت شهری، مشهد، دانشگاه فردوسی مشهد.
۸. صالحی، اسماعیل. (۱۳۹۱). شناخت، آمادگی و مقابله با حوادث طبیعی غیرمترقبه در شهرداری ها. انتشارات سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور.
۹. عامری، حسن. (۱۳۸۴). مدیریت ایمنی در سرویس های مراقبت پرواز. پایان نامه مقطع کارشناسی مراقبت پرواز، دانشکده صنعت هواپیمایی کشوری.
۱۰. عبدالمهی، مجید. (۱۳۹۱). مدیریت بحران در نواحی شهری. انتشارات سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور.
۱۱. کاظمیان، غلامرضا و سعیدی رضوانی، نوید. (۱۳۸۳). امکان سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری ها. جلد سوم. انتشارات سازمان شهرداری های کشور.
۱۲. مجله پیام ایمنی. (۱۱ مارس ۲۰۱۱). مدیریت بحران در زمین لرزه اخیر ژاپن. ترجمه علی اسکاش. موسسه کارا مدیران هلا، ۸(۲۹).
۱۳. محمود زاده، امیر و پیراسته، سعید. (۱۳۹۰). آشنایی با مفاهیم مدیریت بحران. چاپ پنجم. انتشارات علم آفرین.
۱۴. مرکز مطالعات و خدمات تخصصی شهری و روستایی (پژوهشکده علوم انسانی و اجتماعی جهاد دانشگاهی). (۱۳۸۵). مدیریت بحران شهری.
۱۵. منصوری، احمد. (۱۳۸۹). مدیریت شریان های حیاتی آب. گروه پدافند غیرعامل و مدیریت بحران مرکز مطالعات و پژوهش لجستیکی جامع امام حسین (ع).

16. Chi, T. Zhang, X. Chen, H. & Tan, Y. (2003). Research on information system for natural disaster monitoring and assessment. IGARSS apos IEEE international roceedings, 4, pp 2404-2406.
17. Coombs, W.T. (2007). Orgoing crisis communication: planning, managing and responding (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage
18. Foster, H.D. (1980). Disaster planning, the preservation Of Life and property. spring-Verlag, 102p.
19. Kizilay. (2008). Tarihc, emiz,available at:www.kizilay.org.tr/yeni/kizilay3.php (accessed 2 september 2008).
20. Longman, (2003). Dictionary of Contemporary English British National Corpus.
21. Rattien, S. (1990), The Role of Media in Hazard Mitigation @ Disaster Management. Disaster Press, Vol 1.

22. Unlu A. Kapucu, N. & Sahin, B. (2010). Disaster and crisis management in Turkey: a need for a unified crisis management system. Disaster prevention and Management Department of public Affairs, university of central florida, Orlando, florida, USA, 19(2), PP 155-174.

Safety and urban crisis management in municipalities

First Author: Mahmood Allami Nezhad

Second Author¹²: Saeed Monshi

Mahmood.allami@yahoo.com

1-1-

Abstract - ۲-۱

Joining the cities to the sustainable cities is one of the most basic activities that is at the top of the goals of the municipalities of the world. One of the tools for realizing sustainable urban development is the urban safety and crisis management system. The safety management system is an integral part of the management of organizations, especially municipalities, and is involved in all planning, policies and decisions. This integrated system, while protecting the environment, prevents the negative effects of city service activities on citizens and the city environment. Some of the benefits of implementing the urban safety and crisis management system in municipalities include: identification, control and reduction of pollutants entering the air in urban areas, identification, control and reduction of noise pollutants and control and reduction of soil pollution and erosion, reduction Wastewater production and treatment, reduction and management of comprehensive waste materials in the covered areas, protection of citizens and workforce working in the municipality, prevention and reduction of accidents caused by the activities of the municipality and covered contractors and creating a suitable platform for sustainable development.

Keywords: Safety management, urban crisis, sustainable development, environment, municipality